Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

POPULATION AGING AND LIFE-COURSE FLEXIBILITY

BRIEFING NOTE

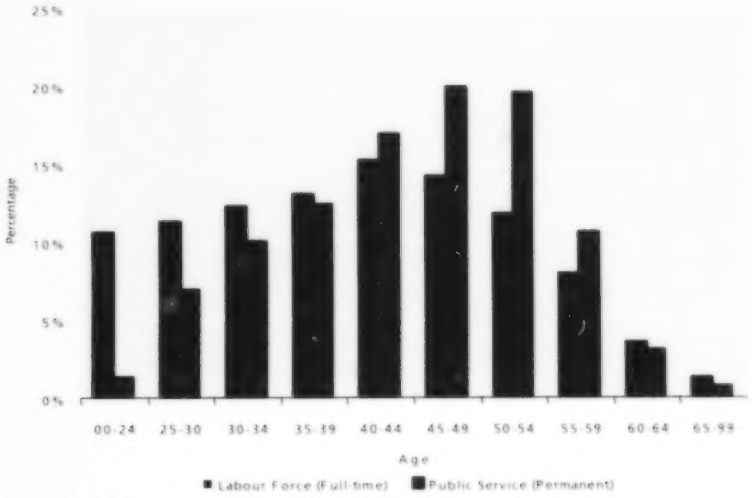
# The Federal Public Service Case Study

## Highlights

- The Federal Public Service (FPS) is generally older than the Canadian labour force, therefore, it will be at the forefront of the baby boom retirement wave.
- The wave has already started in the FPS and will reach its peak in 2013, when 5,600 retirements are expected.
- Over the last decade, the average age at retirement in the FPS was stable at around 58, however, the average years of service at retirement increased by about three years. This reflects the early entry age to the FPS of baby boomers.
- The average retirement age of all FPS employees is between 57 and 59, however, employees in management, administration, technical and scientific and professional categories are more likely than other groups to work beyond the minimum requirement to retire without penalty. Employees in administration and operational categories tend to retire at the same age even though they may be penalized by not accumulating enough years of service.
- Although women retire from the FPS at around the same age as men, they have usually accumulated, on average, five fewer years of service.
- The profile of jobs in the FPS is changing to more scientific, technical, and professional positions.
- The gradual increase over the years in the education, training, and experience requirements for jobs in the FPS has raised the average age at which federal public servants are being hired. Therefore, recently hired public servants will likely work until an older age than previous cohorts in order to accumulate sufficient retirement savings.

All sectors of the Canadian economy are facing a retirement exodus of baby boomers in the next few years. However, because the Federal Public Service (FPS) is generally older than the Canadian labour force, it will be at the forefront of this retirement wave.

**Figure 1**
***Age Profile of Canadian Labour Force and Federal Public Service Employees, 2004***




Source: Labour Force Survey and Treasury Board Secretariat.

In 2004, one in three permanent employees in the Federal Public Service, Canada's largest employer, was 50 years of age or older (See Figure 1).

With Treasury Board Canada, the Public Service Commission and Statistics Canada, the PRI studied retirement patterns of FPS employees and how they have changed over the long term. We found that the wave of baby boom retirements has already started in the FPS, and that it will reach a peak in 2013. For example, in 2005 we expect more than 3,500 permanent employees will retire from the FPS, an increase of 85 percent over 2000. In 2013, at the peak of the retirement wave, we expect that more than 5,600 employees will retire. The retirement peak will be reached as early as 2009 for Managers, and between 2012 and 2014 for other groups.



Canada

Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

POPULATION AGING AND LIFE-COURSE FLEXIBILITY

# BRIEFING NOTE

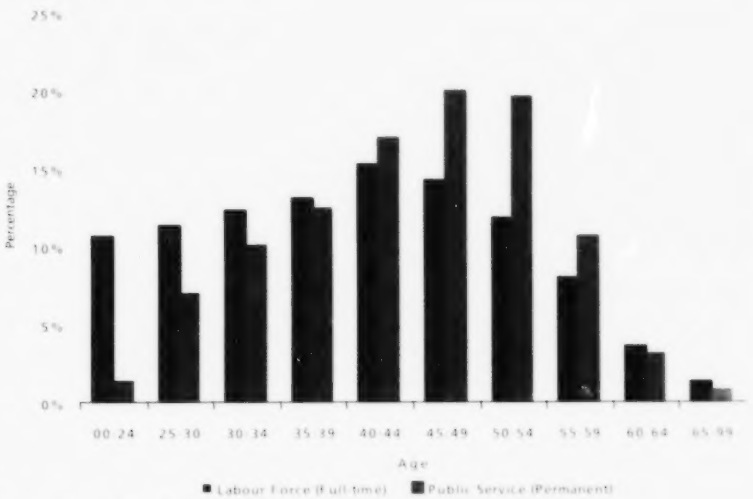
# The Federal Public Service Case Study

## Highlights

- The Federal Public Service (FPS) is generally older than the Canadian labour force, therefore, it will be at the forefront of the baby boom retirement wave.
- The wave has already started in the FPS and will reach its peak in 2013, when 5,600 retirements are expected.
- Over the last decade, the average age at retirement in the FPS was stable at around 58, however, the average years of service at retirement increased by about three years. This reflects the early entry age to the FPS of baby boomers.
- The average retirement age of all FPS employees is between 57 and 59, however, employees in management, administration, technical and scientific and professional categories are more likely than other groups to work beyond the minimum requirement to retire without penalty. Employees in administration and operational categories tend to retire at the same age even though they may be penalized by not accumulating enough years of service.
- Although women retire from the FPS at around the same age as men, they have usually accumulated, on average, five fewer years of service.
- The profile of jobs in the FPS is changing to more scientific, technical, and professional positions.
- The gradual increase over the years in the education, training, and experience requirements for jobs in the FPS has raised the average age at which federal public servants are being hired. Therefore, recently hired public servants will likely work until an older age than previous cohorts in order to accumulate sufficient retirement savings.

All sectors of the Canadian economy are facing a retirement exodus of baby boomers in the next few years. However, because the Federal Public Service (FPS) is generally older than the Canadian labour force, it will be at the forefront of this retirement wave.

**Figure 1**
***Age Profile of Canadian Labour Force and Federal Public Service Employees, 2004***




Source: Labour Force Survey and Treasury Board Secretariat

In 2004, one in three permanent employees in the Federal Public Service, Canada's largest employer, was 50 years of age or older (See Figure 1).

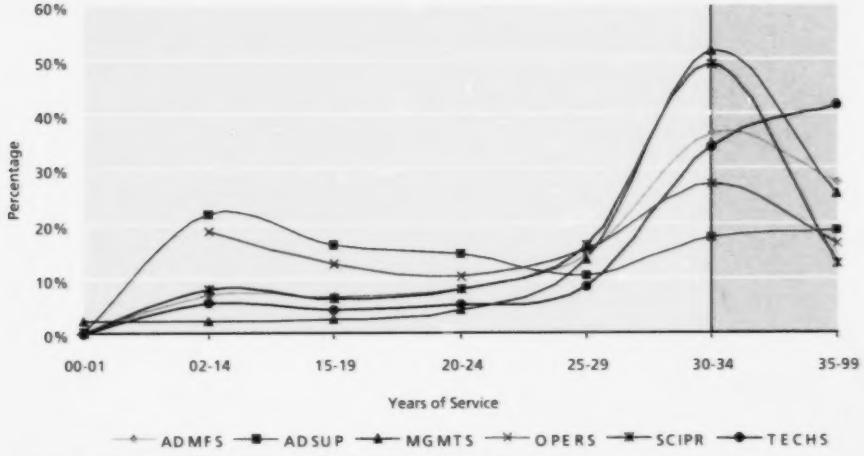
With Treasury Board Canada, the Public Service Commission and Statistics Canada, the PRI studied retirement patterns of FPS employees and how they have changed over the long term. We found that the wave of baby boom retirements has already started in the FPS, and that it will reach a peak in 2013. For example, in 2005 we expect more than 3,500 permanent employees will retire from the FPS, an increase of 85 percent over 2000. In 2013, at the peak of the retirement wave, we expect that more than 5,600 employees will retire. The retirement peak will be reached as early as 2009 for Managers, and between 2012 and 2014 for other groups.



Canada

The study also looked at behaviour differences across employment categories in the FPS when making the decision to retire. While the average retirement age for all FPS employees is between 57 and 59, employees in management, administration, technical and scientific and professional categories are more likely than other groups to work beyond the minimum requirements to retire without penalty.

**Figure 2**
***Distribution of Public Service Retirees at Age 55-59 by Years of Service: 1990-2004***




Source: Job-Based Analytical Information System, Public Service Commission

**MGMTS:** Management (i.e., EX positions); **SCIPR:** Scientific and Professional (i.e., Economics, sociology and statistics); **ADMFS:** Administration and Foreign Service (i.e., financial, personal, computer and program management); **TECHS:** Technical (i.e., Engineering and scientific support); **ADSUP:** Administrative Support (i.e., clerical positions); **OPERS:** Operational (i.e., General labour and trade).

As shown in Figure 2, the percentage of employees who retire between the ages of 55-59 with 30 years of service or more[1] (the shaded area) is higher among Technical (TECHS), Managers (MGMTS) and Administration and Foreign Service (ADMFS) employees compared to Administrative Support (ADSUP) and Operational (OPERS) employees. For instance 76 percent of Technical, 77 percent of Managers, 64 percent of Administration and Foreign Services and 62 percent of Scientific and Professionals who retired between the ages of 55 and 59, had 30 or more years of service. This compared to only 36 percent of employees in the Administrative Support category and 43 percent in the Operational category. These groups tended to retire at the same age, but with fewer than 30 years of service. The age an employee begins working for the FPS, their earnings potential and therefore, their chances to maximize pension benefits by staying longer, are possible explanations for these differences. The fact that women, who tend to accumulate fewer years of service than men, are over-represented in the administrative support category could also be another explanation. Further research is needed to assess these hypotheses.

In addition to the difference in the retirement behaviour among occupational categories, the retirement pattern of FPS employees is also influenced by the age of entry to the FPS. Over the past decade, the average age at retirement in the FPS was stable at around 58. However, during the same period, the average years of service at retirement increased by about three years (from 23.5 to 26.9). The increase reflects a

1 For the purpose of this comparison we used the "Rule of 85", which requires an age of 55 and at least 30 years of services to be eligible to retire without penalty. The same finding holds for retirees 60 years and older.

106-00941/

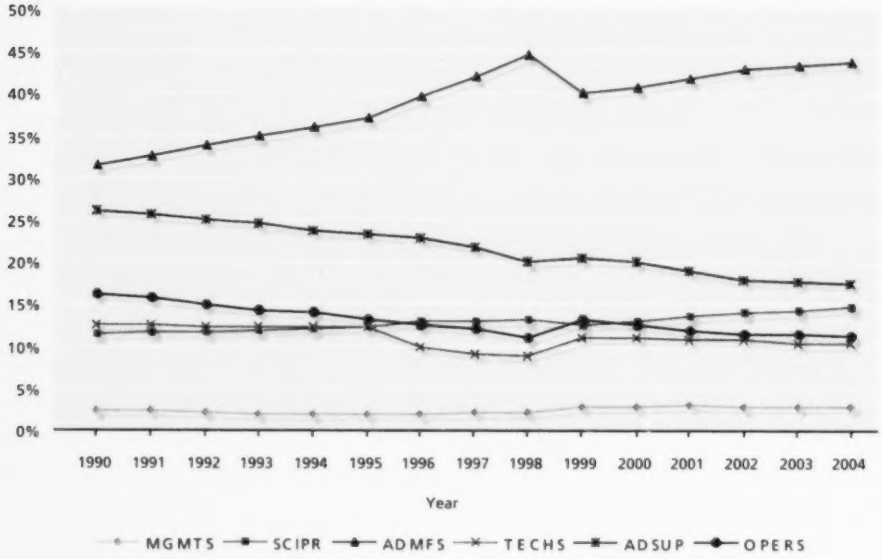


younger age of entry into the public service of recent retirees. For instance, 56 percent of recent retirees entered the FPS at the age of thirty or younger compared to only 37 percent among previous cohorts.

Although women retire from the FPS at around the same average age as men – within one year – they have usually accumulated fewer years of service. The difference ranges from three years among the Administration and Foreign Service to eight years within the Scientific and Professional category. Limits in the data did not permit further exploration, however, we may surmise that some of the differences could be due to the age women tend to enter the FPS, work interruptions and/or joint retirement decisions with partners. Further research is needed to assess these hypotheses.

The study also highlights the fact that the profile of jobs in the FPS is undergoing a transformation toward more scientific, technical, and professional positions.

**Figure 3**
***Indeterminate Public Service Employees by Occupational Categories, 2004***




Source: Treasury Board Secretariat.

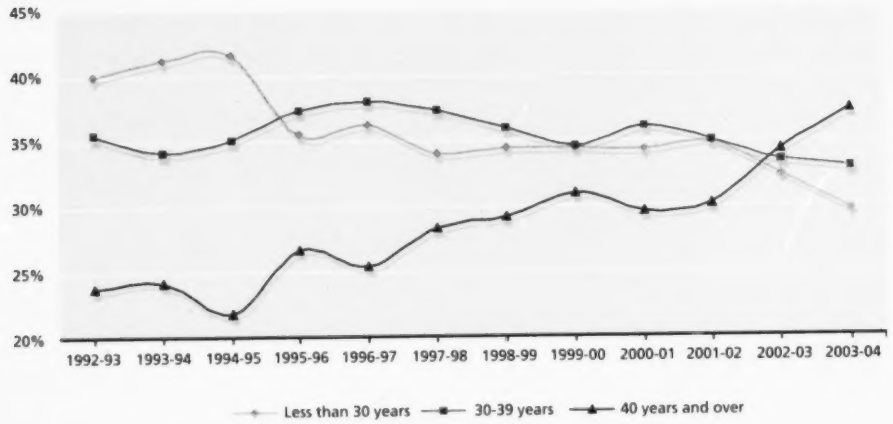
**MGMTS:** Management; **SCIPR:** Scientific and Professional; **ADMFS:** Administration and Foreign Service; **TECHS:** Technical; **OPERS:** Operational; **ADSUP:** Administrative Support.

As Figure 3 shows, employees belonging to the Administration and Foreign Service and to the Scientific and Professional groups accounted for 58 percent of the total FPS workforce in 2004, compared to 43 percent in 1990. Over the same time period, there was a decline in the combined proportion of Administrative Support and Operational positions from 42 percent to 28 percent.[2]

The gradual increase over the years in the education, training, and experience requirements in the FPS has increased the age at which federal public servants are being hired.

2 A portion of this decrease could be attributed to government reorganizations.

**Figure 4**
***Age Distribution of New Indeterminate Appointments to the Federal Public Service, 1992-2004***




Source: Treasury Board Secretariat.

As shown in Figure 4, the hiring age in the FPS has been getting higher over the last 10 years. For instance, the percentage of new indeterminate appointments under the age of 30 decreased from 40 percent in 1992 to 30 percent in 2003. During the same period, the percentage of employees appointed at the age of 40 or higher increased from 24 to 37 percent.

Considering the higher skill requirements and the delayed entry to the FPS among recent cohorts, and the anticipated decrease in the availability of younger workers, recently hired public servants will likely work until older ages than previous cohorts in order to accumulate sufficient retirement savings.

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET FLEXIBILITÉ DES PARCOURS DE VIE

# NOTE D'INFORMATION

## Faits saillants

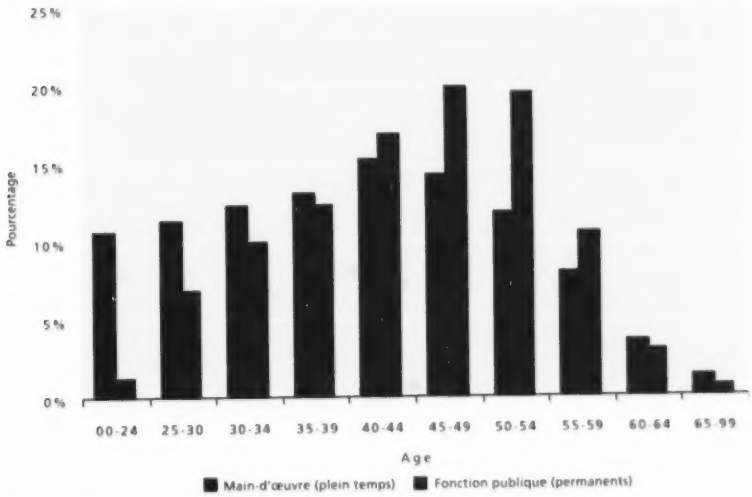
- Les employés de la fonction publique fédérale (FPF) sont généralement plus vieux que la main-d'œuvre canadienne, et ils seront de ce fait au premier rang de la vague de retraite de la génération du baby-boom.
- Cette vague a déjà commencé à se manifester à la FPF et elle culminera en 2013, année où l'on prévoit 5 600 départs à la retraite.
- Au cours de la dernière décennie, l'âge moyen de la retraite à la FPF s'est maintenu de façon stable autour de 58 ans, tandis que la moyenne des années de service accumulées jusqu'au moment de la retraite a augmenté d'environ trois ans, du fait de l'arrivée précoce dans la FPF des membres de la génération du baby-boom.
- Même si tous les employés de la FPF prennent leur retraite en moyenne entre 57 et 59 ans, ceux de la direction, de l'administration, de la catégorie technique et scientifique et de la catégorie professionnelle sont plus susceptibles que d'autres groupes de travailler au-delà du minimum d'années requis pour prendre leur retraite sans pénalité. Les employés des catégories de l'administration et de l'exploitation tendent à partir à la retraite au même âge, même s'ils peuvent être pénalisés pour n'avoir pas accumulé assez d'années de service.
- Même si les femmes se retirent de la FPF à peu près au même âge que les hommes, elles ont habituellement accumulé en moyenne cinq années de service de moins.
- Le profil des emplois à la FPF évolue dans le sens d'une augmentation des postes des catégories scientifique, technique et professionnelle.
- L'augmentation graduelle au cours des années des exigences requises des emplois de la FPF en matière d'éducation, de formation et d'expérience a relevé l'âge auquel les fonctionnaires fédéraux sont embauchés. Par conséquent, les fonctionnaires récemment embauchés travailleront probablement jusqu'à un âge plus avancé que ceux des cohortes précédentes afin d'accumuler suffisamment d'épargnes pour leur retraite.

www.recherchepolitique.gc.ca

# L'étude du cas de la fonction publique fédérale

Tous les secteurs de l'économie canadienne connaîtront un exode des membres de la génération du baby-boom dans les prochaines années. Toutefois, les employés de la fonction publique fédérale (FPF) sont généralement plus vieux que la main-d'œuvre canadienne, et ils seront de ce fait au premier rang de cette vague de retraite.

**Figure 1**
***Profil d'âge de la main-d'œuvre canadienne et des employés de la fonction publique fédérale en 2004***




Source : Enquête sur la population active et Secrétariat du Conseil du Trésor.

En 2004, le tiers des employés permanents de la fonction publique fédérale, qui est le plus important employeur du Canada, avaient 50 ans et plus (voir la figure 1).

En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Commission de la fonction publique et Statistique Canada, le PRP a étudié l'évolution à long terme des départs à la retraite des employés de la FPF. Nous avons constaté que la vague de retraite de membres de la génération du baby-boom a déjà commencé à se manifester à la FPF et qu'elle culminera en 2013. Par exemple, nous prévoyons que plus de 3 500 employés permanents de la FPF partiront à la retraite en 2005, soit une augmentation de 85 % par rapport à l'année 2000. Nous

Canada

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

**VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET FLEXIBILITÉ DES PARCOURS DE VIE**

# NOTE D'INFORMATION

## Faits saillants

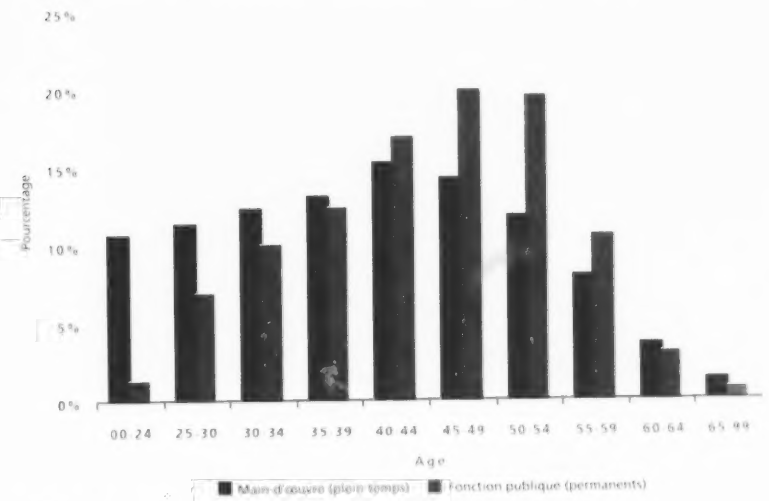
- Les employés de la fonction publique fédérale (FPF) sont généralement plus vieux que la main-d'œuvre canadienne, et ils seront de ce fait au premier rang de la vague de retraite de la génération du baby-boom.
- Cette vague a déjà commencé à se manifester à la FPF et elle culminera en 2013, année où l'on prévoit 5 600 départs à la retraite.
- Au cours de la dernière décennie, l'âge moyen de la retraite à la FPF s'est maintenu de façon stable autour de 58 ans, tandis que la moyenne des années de service accumulées jusqu'au moment de la retraite a augmenté d'environ trois ans, du fait de l'arrivée précoce dans la FPF des membres de la génération du baby-boom.
- Même si tous les employés de la FPF prennent leur retraite en moyenne entre 57 et 59 ans, ceux de la direction, de l'administration, de la catégorie technique et scientifique et de la catégorie professionnelle sont plus susceptibles que d'autres groupes de travailler au-delà du minimum d'années requis pour prendre leur retraite sans pénalité. Les employés des catégories de l'administration et de l'exploitation tendent à partir à la retraite au même âge, même s'ils peuvent être pénalisés pour n'avoir pas accumulé assez d'années de service.
- Même si les femmes se retirent de la FPF à peu près au même âge que les hommes, elles ont habituellement accumulé en moyenne cinq années de service de moins.
- Le profil des emplois à la FPF évolue dans le sens d'une augmentation des postes des catégories scientifique, technique et professionnelle.
- L'augmentation graduelle au cours des années des exigences requises des emplois de la FPF en matière d'éducation, de formation et d'expérience a relevé l'âge auquel les fonctionnaires fédéraux sont embauchés. Par conséquent, les fonctionnaires récemment embauchés travailleront probablement jusqu'à un âge plus avancé que ceux des cohortes précédentes afin d'accumuler suffisamment d'épargnes pour leur retraite.

www.recherchepolitique.gc.ca

# L'étude du cas de la fonction publique fédérale

Tous les secteurs de l'économie canadienne connaîtront un exode des membres de la génération du baby-boom dans les prochaines années. Toutefois, les employés de la fonction publique fédérale (FPF) sont généralement plus vieux que la main-d'œuvre canadienne, et ils seront de ce fait au premier rang de cette vague de retraite.

**Figure 1**
***Profil d'âge de la main-d'œuvre canadienne et des employés de la fonction publique fédérale en 2004***




Source : Enquête sur la population active et Secrétariat du Conseil du Trésor.

En 2004, le tiers des employés permanents de la fonction publique fédérale, qui est le plus important employeur du Canada, avaient 50 ans et plus (voir la figure 1).

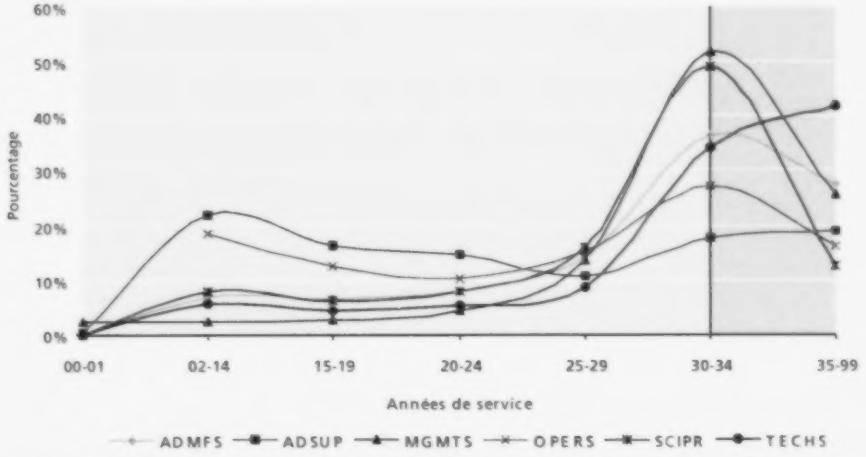
En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Commission de la fonction publique et Statistique Canada, le PRP a étudié l'évolution à long terme des départs à la retraite des employés de la FPF. Nous avons constaté que la vague de retraite de membres de la génération du baby-boom a déjà commencé à se manifester à la FPF et qu'elle culminera en 2013. Par exemple, nous prévoyons que plus de 3 500 employés permanents de la FPF partiront à la retraite en 2005, soit une augmentation de 85 % par rapport à l'année 2000. Nous

Canada

prévoyons par ailleurs que, en 2013, au sommet de la vague de retraites, plus de 5 600 employés prendront leur retraite. Ce sommet sera atteint dès 2009 dans le cas des gestionnaires, et entre 2012 et 2014 dans le cas des autres groupes.

Nous avons également examiné les différences de comportements dans les décisions de retraite. Même si tous les employés de la FPF prennent leur retraite en moyenne entre 57 et 59 ans, les employés de la direction, de l'administration, de la catégorie technique et scientifique et de la catégorie professionnelle sont plus susceptibles que les autres groupes de travailler au-delà du minimum d'années requis pour partir à la retraite sans pénalité.

**Figure 2**
***Répartition des retraités de la fonction publique âgés de 55 à 59 ans par années de service entre 1990 et 2004***




Source : Système d'information analytique basée sur les emplois, Commission de la fonction publique.

MGMTS : Direction (postes de direction); SCIPR : Scientifique et professionnelle (économique, sociologie et statistique); ADMFS : Administration et service extérieur (finance, personnel, informatique, gestion de programme); TECHS : Technique (soutien technologique et scientifique); OPERS : Exploitation (manoeuvres et hommes de métier); ADSUP : Soutien administratif (postes de commis).

Comme le montre la figure 2, le pourcentage des employés qui ont pris leur retraite entre 55 et 59 ans avec 30 ans de service ou plus[1] (zone ombrée) est plus élevé dans les groupes des Services techniques (TECHS), de la Direction (MGMTS) et de l'Administration et du service extérieur (ADMFS) en comparaison du Soutien administratif (ADSUP) et de l'Exploitation (OPERS). De fait, 76 % des membres du groupe des Services techniques, 77 % de ceux de la Direction, 64 % de ceux de l'Administration et du service extérieur et 62 % de ceux du groupe Scientifique et professionnel ont pris leur retraite entre l'âge de 55 et de 59 ans avec 30 ans de service ou plus. Par contre, seulement 36 % des employés de la catégorie du Soutien administratif et 43 % de ceux de la catégorie de l'Exploitation sont partis dans les mêmes conditions. Les membres de ces groupes prennent généralement leur retraite au même âge, mais ils ont moins de 30 ans de service. L'âge qu'ils avaient au moment d'entrer à la fonction publique, leurs possibilités de gains et, par conséquent, leurs chances de maximiser leurs prestations de retraite en prolongeant leurs années de service expliquent peut-être ces différences. Le fait que les femmes, qui

1 Aux fins de cette comparaison, nous avons utilisé la règle de 85 selon laquelle il faut avoir atteint l'âge de 55 ans et avoir accumulé au moins 30 ans de service pour être admissible à prendre sa retraite sans pénalité. Le même constat vaut pour les retraités âgés de 60 ans et plus.

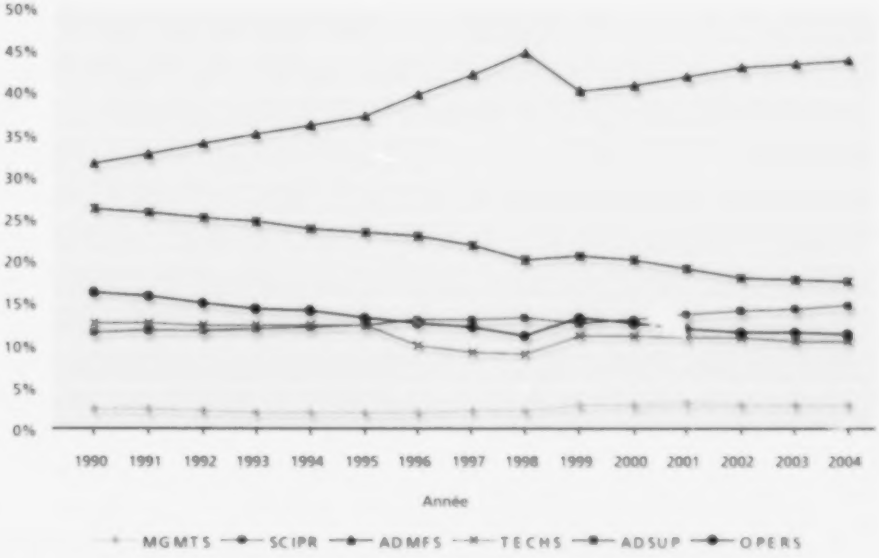
tendaient à accumuler moins d'années de service que les hommes, sont surreprésentées dans la catégorie du Soutien administratif pourrait aussi constituer une autre explication. Des recherches plus poussées sont nécessaires pour vérifier ces hypothèses.

Tout comme la différence des décisions de retraite entre les catégories professionnelles, l'âge d'entrée à la FPF influe sur les départs à la retraite des fonctionnaires fédéraux. Au cours de la dernière décennie, l'âge moyen de la retraite à la FPF s'est maintenu de façon stable autour de 58 ans. Toutefois, le nombre moyen des années de service accumulées jusqu'au moment de la retraite a augmenté d'environ trois ans (passant de 23,5 à 26,9) au cours de la même période. Cette augmentation reflète l'entrée précoce dans la fonction publique des retraités récents. Par exemple, 56 % des retraités récents étaient entrés à la FPF à l'âge de 30 ans ou moins, comparativement à seulement 37 % parmi les cohortes précédentes.

Même si les femmes se retirent de la FPF à peu près au même âge moyen que les hommes – à une année près –, elles ont habituellement accumulé moins d'années de service. La différence se situe entre trois années dans la catégorie de l'Administration et du service extérieur et huit dans la catégorie Scientifique et professionnelle. Les limites des données n'ont pas permis d'approfondir cet examen, mais nous pouvons présumer que certaines des différences pourraient être attribuables à l'âge d'entrée des femmes à la FPF, aux interruptions de carrière et/ou aux décisions de retraite prises conjointement avec leurs partenaires. Des recherches plus poussées sont nécessaires pour vérifier ces hypothèses.

L'étude souligne en outre le fait que le profil des emplois à la FPF évolue dans le sens d'une augmentation des postes des catégories scientifique, technique et professionnelle.

**Figure 3**
***Fonctionnaires nommés pour une période indéterminée par catégorie professionnelle en 2004***




Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

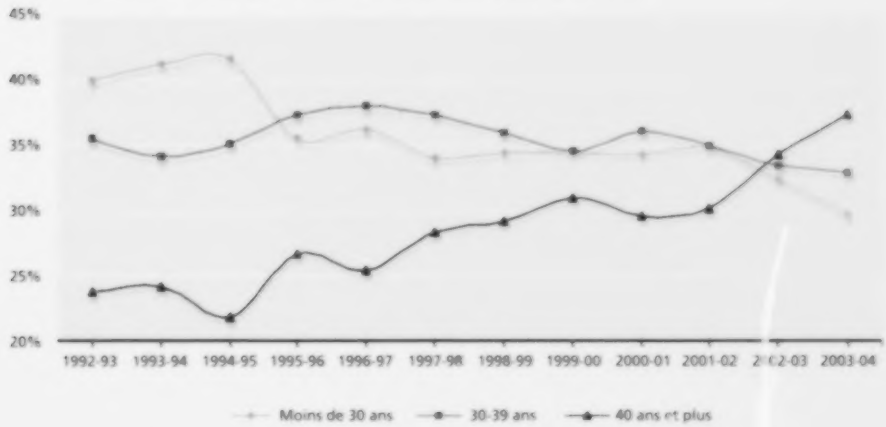
MGMTS : Direction; SCIPR : Scientifique et professionnelle; ADMFS : Administration et service extérieur; TECHS : Technique; ADSUP : Soutien administratif;OPERS : Exploitation.

2 Une portion de cette diminution pourrait être attribuée aux réorganisations du gouvernement.

Comme le montre la figure 3, les employés du groupe de l'Administration et du service extérieur et de la catégorie Scientifique et professionnelle représentaient 58 % de la main-d'œuvre totale de la FPF en 2004, comparativement à 43 % en 1990. Au cours de la même période, la proportion combinée des postes des catégories du Soutien administratif et de l'Exploitation est passée de 42 % à 28 %[2].

L'augmentation graduelle au cours des années des exigences de la FPF en matière d'éducation, de formation et d'expérience a relevé l'âge auquel les fonctionnaires fédéraux sont embauchés.

**Figure 4**
***Répartition par âge des nouveaux employés nommés pour une période indéterminée à la fonction publique fédérale entre 1992 et 2004***




Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Comme le montre la figure 4, l'âge de recrutement dans la FPF a augmenté au cours des 10 dernières années. Par exemple, le pourcentage des nouveaux employés de moins de 30 ans nommés pour une période indéterminée est passé de 40 % en 1992 à 30 % en 2003. Au cours de la même période, le pourcentage des employés nommés à l'âge de 40 ans ou plus est passé de 24 % à 37 %.

Étant donné les exigences plus élevées en matière de compétences et l'entrée à la FPF des membres des cohortes récentes à un âge plus avancé, ainsi que la diminution prévue de la disponibilité de jeunes travailleurs, il est probable que les fonctionnaires récemment embauchés travailleront jusqu'à un âge plus avancé que ceux des cohortes précédentes afin d'accumuler suffisamment d'épargnes pour leur retraite.